

公共预算研究系列①

丛书主编◎马 骏

The Politics of Budgetary Process in Provincial Capital Cities

省会城市 预算过程的政治 ——基于中国三个省会城市的研究

於莉 著

中央编译出版社

图书在版编目(CIP) 数据

省会城市预算过程的政治: 基于中国三个省会城市的研究 / 於莉著 .

—北京: 中央编译出版社, 2010. 8

(公共预算研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 0487 - 0

I. ①省…

II. ①於…

III. ①地方预算 - 研究 - 中国

IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010) 第 149211 号

省会城市预算过程的政治: 基于中国三个省会城市的研究

出 版 人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010) 66509360(总编室) (010) 66509350(编辑室)
(010) 66509364(发行部) (010) 66509618(读者服务部)
(010) 66161011(团购部) (010) 66130345(网络销售)

网 址 [www. cctpbook. com](http://www.cctpbook.com)

经 销 全国新华书店

印 刷

开 本 787 毫米 × 960 毫米 1/16

字 数 204 千字

印 张 14. 5

版 次 2010 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 39. 00 元

本社常年法律顾问: 北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010) 66509618

作者介绍

於莉（1977 年 12 月一），湖北武汉人，2007 年毕业于中山大学政治与公共事务管理学院，获管理学博士学位。现为华南师范大学公共管理学院讲师，主要研究方向为公共预算与财政管理。

序 言

在本书出版的时候，公共预算已经不再是中国政治学界和公共行政学界所遗忘的领域。而就在六七年前，中国公共预算研究的议题中还包括了对研究路径的讨论与确认，以期完全打破公共预算研究几乎被经济学界垄断的模糊印象，并揭示出经济学研究路径下公共预算研究存在的问题：公共预算被视作一个纯粹的技术过程，忽视了公共预算作为政治过程的根本判断，从而无法认识中国公共预算的本质。而之前中国政治学和公共行政学界对公共预算研究的“自我放弃”也反过来束缚了自身的发展。^①如今，令人鼓舞的是，“公共预算研究作为政治学和公共行政学中非常重要的一个研究领域”已经得到越来越多人的认同，更重要的是，这种认识已经转化为实际行动。

然而，在此过程中，依然要面对诸多挑战，例如，所谓“泛政治化”的质疑和批判，但是与其将预算改革中所不能解决的问题以及那些预算过程中以其他视角所不能解释的问题最后再全部归咎于“政治”，还不如一开始就清楚明确地将公共预算过程的研究置于政治学视角下。在政治学视角下，公共预算就是一个政治问题，甚或可以说，公

^① 马骏、於莉 《公共预算研究：中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域》，载《政治学研究》，2005年第2期，第108—116页。

共预算在本质上就是政治性的^①；预算过程就是一种“政治过程”，甚或可以说，预算过程就是政治过程的核心所在^②。

挑战还来自于研究方法与策略的选择。实证或规范，定性或定量，显然这些是研究公共预算者必须考虑的问题。问题的答案所依据的理由可能是多方面的，如研究者对公共预算研究现状的认知以及对努力方向的自觉设计、研究者对研究方法的偏好与驾驭能力、研究问题的类型与内容，等等。瓦尔达沃夫斯基（Wildavsky）1961年在《预算改革的政治含义》一文中表达了对规范预算理论研究略显理想化的看法。尽管这些看法有待商榷，但如果我们愿意承认中国公共预算研究尚不能大致还原一个“完整”、“真实”的中国公共预算现实，瓦尔达沃夫斯基的论点可能具有一定的启发性。有关的思考似乎也可以延伸到对定性研究方法 with 定量研究方法的选择上。看似复杂的统计分析以及漂亮简洁的模型对于仍然可谓“灰箱”甚至“黑箱”的中国预算实践来说都显得缺乏足够的“耐性”。但是我们也不得不看到，由于长久以来定性研究方法在国内政治学界和公共行政学界的不规范使用所导致的后遗症以及定性研究方法自身的问题（如信度方面），都使得我们需要更谨慎地去选择和正确运用之。

要弄清楚“中国的预算过程究竟是怎样的”，需要对各个层级不同类型的政府预算过程进行调研，本研究选择了省会城市预算过程。虽然随着预算改革在省会城市政府层面的展开，有关省会城市公共预算和财政管理的研究已较之以前有所增加，但由于研究者群体构成以政府实际工作者为主，受其研究背景、经历等所限，明确以省会城市预算过程为主题并运用社会科学研究方法的研究依然很少。这种研究现状与省会城市在公共预算和财政管理实践中的重要性是不相称的。这激发了我的研究兴趣。

① [美] 爱伦·鲁宾 《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，叶娟丽等译，中国人民大学出版社2001年版。

② A. Wildavsky, N. Caiden, *The New Politics of The Budgetary Process* (4th Edition), New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 2001.

本书共八章。开篇第一章介绍了本研究的背景、研究问题以及相关文献评述，此外还对本研究所采用的方法、样本的选取，收集的资料和分析以及研究所涉及的效度、信度和伦理道德问题进行了阐述。

第二章是对预算改革后所建构起的预算过程进行一个相对静态的描述，主要包括预算参与者及其权力关系和预算程序。对省会城市预算过程的讨论无论如何都不能离开预算环境，因为预算过程从来都不是一个脱离具体预算环境的预算过程，从 A、B、C 三市的调研来看，预算过程明显受到政治和政策环境、政府间财政关系等环境因素的影响。尽管如此，预算过程并没有完全处于受环境支配的状态中。预算参与者也常常是有选择性地关注预算环境。

第三章至第六章是“讲故事”，是本研究的主画面。“故事”将按预算过程的主要参与者，即“党政首长”、“人大及其常设机构”、“财政局”、“支出部门”来分别讲述，讲述他们各自的故事和他们共同的故事。在每一章节中，都将围绕如下子研究问题展开，预算参与者是如何看待预算改革，尤其是对预算资金分配的影响的；预算参与者是如何看待预算改革后自己以及其他参与者在预算资金分配过程中的作用和影响的；他们又是如何影响预算资金分配过程的，他们会采取哪些行动策略。故事的素材来源于所调研的 A、B、C 三个省会城市多个部门的 40 多位实际从事预算的人员或部门负责人的访谈。必须承认的是，从 30 多万字的访谈资料中挖掘和整理出一个完整的预算过程并非易事，但我已经将调研中的所闻所见真实地呈现在读者面前。

那些仅仅对真实世界中的预算过程感兴趣的读者可以不用再继续看后面的章节，以免被那些枯燥的理论术语以及笔者不成熟的理论畅想所困扰。

在第七章中将着力讨论预算过程的政治性本质。因为，如果不理解预算政治，任何对正式预算过程的说明都是不完整与误导性的。在中国，尽管经济学家或财政学家们，在有关中国公共预算方面的研究中已经作了很多的努力，但关于中国预算过程及其结果的政治含义的研究却

还只是处于“起步”阶段，十年前是如此^①，现在依然如此。

讨论将从瓦尔达沃夫斯基对预算政治的研究开始，他为公共预算研究领域留下的这笔丰富的“遗产”显然为本研究提供了一个良好的平台。讨论进一步围绕“稀缺的财政资源与支出的选择”、“分歧和同意的计算”、“计划与变化”、“从公共预算到公共责任”四个方面展开。在此章最后还讨论了预算改革的政治含义，以期对那些认为预算改革应该多些理性少些政治的观点作出回应。

第八章将在第七章的基础上，进一步对预算政治加以讨论。尽管瓦尔达沃夫斯基开启了公共预算之政治学研究视角先河，然而对于预算“政治”的含义，他却并未作出明确的解释。需要对预算“政治”的含义作进一步的追问，并为预算政治的本质作出一个更为明确的解释。扎根于三个省会城市预算过程的理论尝试，更倾向于回归到“权力”这一历久弥新的解释路径上来，并将阐释预算过程的政治性本质的努力集中在预算过程中“权力于约束条件下行使”这一核心问题上。换言之，只有预算参与者行动的约束条件以及在这些约束条件下行使其预算权力的行动才构成预算过程政治的本质。而当我们把预算政治的诠释集中到预算过程中“权力于约束条件下行使”这一核心问题上时，我们事实上也为解释整个预算过程提供了一个基本的框架。这一解释性框架将力图呈现出一幅使预算权力运转起来的动态图景。年复一年发生的预算过程背后是一个具有结构性的权力。预算过程中的权力结构，会对各预算参与主体所拥有的资源、行为模式、行动范围以及参与者间的关系进行基本的规定，当具体的预算参与者加入到预算过程中时，这些规定即赋予了他们权力，同时也成为他们必须面临的约束。但与此同时，受权力结构约束的预算参与者又在不断塑造着权力结构。正是在这个意义上，看似周而复始的预算过程，在大多数时候便如此潜移默化地被“建构”

^① H. L. Miller, “Politic inside the Ring Road: On Sources and Comparisons”, in C. L. Hamrin and Zhao Suisheng (Eds.), *Decision-making in Deng's China: Perspectives from insiders*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 1995, pp. 207-232.

着。然而，预算过程是复杂的，没有简单的理论可以永远充分地描述它。^① 或者也可以这样说，当一个理论无论在什么时候都适合任何情况并且其证据也不存在被驳斥的可能性的时候，它就不再是一种理论，对于解释甚至描述都不会有多大的作用了。^②

於 莉

2009 年 12 月 25 日

① I. S. Rubin “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, 1990, 50 (2), pp. 179 – 189.

② L. T. LeLoup “The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory”, *Polity*, 1978, 10 (4), pp. 488 – 509.

目 录

序 言	1
第一章 省会城市预算过程：研究问题与研究方法.....	1
一、省会城市公共预算研究：文献评述.....	3
1. 省会城市部门预算改革与预算资金分配过程	4
2. 省会城市人大预算监督与预算过程	6
3. 预算过程中的优先顺序安排	7
4. 政府间财政关系与省会城市预算过程	9
二、研究策略与方法	13
1. 定性研究方法：从“讲故事”到构建理论	14
2. 本研究的资料收集与分析	18
3. 本研究的效度、信度以及伦理道德问题	22
第二章 预算改革：序幕	25
一、预算改革时间表	25
二、预算过程	29
三、主要预算参与者	32
四、预算环境	35
1. 预算环境对预算过程的影响	35
2. 预算参与者对环境的有选择性关注	39

第三章 市财政局：预算改革中成长起来的核心预算机构	41
一、部门预算改革：核心预算机构的控制取向	42
1. 综合预算	42
2. 预算程序	44
3. 预算编制方法	46
4. 与“准预算机构”的“外围战”	49
5. 绩效监督与绩效考评	51
二、核心预算机构的策略	54
1. “执行者”与预算建议优先顺序清单	54
2. 财政局长的“靠山”	55
3. “缩水式”财政收入估算	56
4. 巧释财政支出	58
5. “会计技巧”	59
6. “以退为进”	61
三、预算改革的挑战：财政局如是说	62
1. “奶酪”和稳定	62
2. 政策过程与预算过程的分离	64
3. 财政局自身的能力建设	65
四、财政局内部：大园林里的小盆景	67
1. 财政局内部：谁更重要？	67
2. 预算处和业务处室	68
第四章 支出部门：预算“申请者”和支出“拥护者”	74
一、支出部门的类型	75
1. 标准一：公用经费分档定额标准	75
2. 标准二：预算分配权	76
3. 标准三：强制性支出	82
4. 标准四：非税收入	83
二、部门预算及其改革：支出部门如是说	85

1. 支出部门眼中的财政局	85
2. 部门预算改革的经济基础	87
3. 预算改革之外的改革	88
4. 预算改革的“好”	89
三、支出部门的策略	90
1. “狮子大张口”	90
2. “基数加增长”：继续有效的老策略	92
3. “门缝里先插一只脚”	92
4. “硬缺口”策略	93
5. 寻找“代言人”	95
6. “倒逼”策略	96
7. “预算就是关系”	96
8. “绩效”与预算	97
9. “围追堵截”	98
四、支出部门内的预算资金分配模式	99
1. 直线型预算资金分配模式	99
2. “鱼骨”型预算资金分配模式	101
3. “糖葫芦”型预算资金分配模式	102
 第五章 预算过程中的党政首长 “决定性”的预算决策者	105
一、市委领导下的“行政主导”型预算	106
1. 市委领导下的“行政主导”型预算	106
2. 市长和市委书记的关系	108
3. 预算改革	111
二、政府领导高层预算分配权的相对集中化	113
1. 市长分工：分管财政还是主管财政	113
2. 市长分工：分管领域和预算分配权	115
三、并非不可控制的部门利益	117
1. 预算过程中的部门利益表达与日趋复杂的部门关系 ...	117

2. 并非不可控制的部门利益	120
四、预算的关系维度与环境	122
1. 没有纯粹意义上的单边控制	122
2. 预算环境中的不确定性因素和不可控制结果	123
第六章 市人大及其常设机构：预算过程中的“最高权力”	
机关	125
一、法定权力与最高权力下的行动域	126
1. 法律文本：市人大及其常委会关于预算的法定权力	126
2. 地方党委领导下的地方最高权力机关	132
二、“机会之窗”与行动策略：可能性与可行性	141
1. 部门预算改革：“机会之窗”	141
2. 谨慎的观望者：以 A 市人大常委会为例	142
3. 积极的行动者：以 C 市人大常委会为例	149
第七章 理解预算过程：公共预算的政治含义	156
一、瓦尔达沃夫斯基的“遗产”	156
二、理解预算过程	158
1. 稀缺的财政资源与支出的选择	158
2. 分歧和同意的计算	160
3. 计划与变化	162
4. 从公共预算到公共责任	163
三、预算改革：多些理性 s 少些政治？	164
1. 零基预算	166
2. 基于绩效的预算	170
第八章 预算过程的政治：回归于权力的解释	175
一、瓦尔达沃夫斯基的“遗”问	176
二、预算过程中的权力：两个基本判断	180

三、基于制度安排的预算权力	183
1. 角色	184
2. 规则	185
3. 预算权力的“权利化”	186
四、使权力运转起来	187
1. 获取、处理和使用预算信息	187
2. 预算过程不是问题，问题才是问题	191
3. 行动领域的混合逻辑	193
五、预算过程的建构：一个解释性框架	196
 结束语	 199
参考文献	201
附录一：C 市访谈提纲	209
附录二：部门预算日常公用经费定额标准——以 A 市为例	211
后 记	212

第一章 省会城市预算过程：研究问题与研究方法

从 1953 年到 1978 年，我国的地方财政管理体制基本上采取的是“统一领导，分级管理”体制，虽然在方法上屡经调整，但从实质上而言并未有根本性的改变。^① 尽管原则上是一级政府，一级预算，但预算依然高度集权化，地方财政收支的支配权和管理权相对较小，并不构成实际意义上的独立预算主体。^② 在这一时期，资源配置是由中央计划决定的，预算在很大程度上就是计划的反映，地方政府的预算过程也就是严格按照中央计划指标的要求来编制本级政府预算并加以执行的过程。这种状况在 1980 年的财政体制改革之后逐渐被改变，地方各级政府开始逐步掌握本级政府预算过程的自主权。^③ 而 1994 年《预算法》的颁布则在法律上正式明确了地方政府进行预算的“权力”。

然而，直到 1999 年预算改革之前，由于财政改革的重点一直是放在财政收入方面，因而中国并未建立起一个有效的预算体制来填补计划

① 邓子基、邱震源、邱华炳 《财政理论与实务》，福建人民出版社 1987 年版，第 285—300 页。

② 寇铁军 《中央与地方财政关系研究》，东北财经大学出版社 1996 年版 [美] 黄佩华、迪帕克 《中国：国家发展与地方财政》，吴素萍、王桂娟等译，中信出版社 2003 年版。

③ 张馨 《构建公共财政框架问题研究》，经济科学出版社 2004 年版。

体制衰落后留下的预算管理真空^①，诸如，财政腐败、违规、低效率、浪费与缺乏透明度等问题日益凸显^②，在地方，情况亦是如此^③。这种状况随着 1998 年对财政公共化改革目标的明确，以及随即展开的 1999 年部门预算改革，开始有所改观。连同这一时期与政府预算制度相关的其他改革，即国库集中收付制度改革、政府采购制度改革等，一场全方位的实质性的构建政府预算制度的改革开始了。^④ 在中央政府和部分试点省市开展部门预算改革后的三年间，在积极借鉴前者所取得的经验基础上，全国大部分地方政府开始结合本地实际实施部门预算、国库集中收付和政府采购制度改革。

虽然，现在我们并不能确认，改革将来是否会成为中国预算体制发展过程中的永久性话题^⑤，但可以肯定的是：如果我们对现在究竟是怎样的知之甚少，那么就不可能知道改革走到了哪里，能走多远。如果预算过程对于我们而言仍旧是个“黑箱”，那么我们就有理由怀疑，许多改革的建议可能是建立在对预算过程相当不充分的理解基础上的，而那些妄图指导改革或对改革评头论足的研究结果可能就只是臆测，其正确与否则可能在很大程度上取决于理论家们的运气或天赋，而对于当下相信甚或加以运用的人来说，则可能意味着一次赌博。正是对这些问题的思考，激发了笔者的研究兴趣。

当然，要弄清楚“中国的预算过程究竟是怎样的”，需要对各个层级不同类型的政府预算过程进行调研，本书选择了省会城市的预算过程。

① 马骏、侯一麟 《中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架》，载《经济研究》，2004 年第 10 期，第 14—23 页。

② 李萍、刘尚希 《部门预算理论与实践》，中国财政经济出版社 2003 年版。

③ 熊风 《地方财政预算管理》，武汉出版社 1992 年版；柏继民 《地方财政理论与实践》，山东人民出版社 1994 年版；王加林 《地方财政跨世纪改革与发展》，经济科学出版社 1998 年版。

④ 张馨 《构建公共财政框架问题研究》，经济科学出版社 2004 年版。

⑤ 内奥米·凯顿 (Naomi Caiden) 在其一篇有关美国预算改革的论文中，就曾开篇指出，在美国，“自联邦预算产生以后，改革就成为联邦预算发展过程中的永久性话题”。N. Caiden, “Processes, Policies, and Power: Budget Reform”, *Public Manager*, 1993, 22 (1), p. 13-17.

如果说,在中国的公共支出中大约有 70% 是发生在地方政府^①,那么,其中在省和自治区的公共支出中有 10% 左右都是发生在省会城市,而市本级又占到省会城市全市公共支出的 30% 至 60% 左右。^② 此外,作为省区的政治行政中心、文化教育中心以及绝大多数情况下的经济中心,省会城市一直都在各省的发展中扮演着举足轻重的作用,在未来也是如此,比较典型的例子就是,近年来中部许多省以省会城市为中心打造城市群(圈)的省区发展战略^③,而这些都势必与省会城市的公共预算和财政管理实践密切相关。因此,研究省会城市预算过程,对于未来完善省以下地方公共财政管理制度来说,意义匪浅。

需要特别指出的是,这里强调省会城市研究的重要性,其意并非是在说明省会城市公共预算研究较之其他层级政府的预算研究更具有价值。当前对任何一级政府预算过程所展开的深入细致的研究都有着无可替代的重要性。就如同“拼图游戏”那样,缺失了任何一块“拼板”,“拼图”都将无法完整再现。

一、省会城市公共预算研究：文献评述

在有关中国地方政府预算和财政管理的研究中,省会城市似乎并未得到理论界的足够重视。这种研究现状与省会城市在公共预算和财政管理实践中的重要性是不相称的。虽然随着预算改革在省会城市政府层面上的展开,有关省会城市公共预算和财政管理的研究已较之以前有所增加,但绝大多数的相关“研究”都是由实践工作者来完成的。研究者

① [美] 黄佩华、迪帕克《中国：国家发展与地方财政》，吴素萍、王桂娟等译，中信出版社 2003 年版。

② 本数据是在对 2000 至 2005 年河北（石家庄）、广东（广州）等 10 个城市一般预算支出计算的基础上得出的估测值。由于缺乏西藏（拉萨）等其余省和自治区及这些省和自治区的省会城市的相关数据，未予计算。

③ 例如，河南省以郑州为中心的“中原城市群”战略，安徽省以合肥为中心的“马芜铜宣”皖江城市群战略、湖北省以武汉为中心的“1+8”城市圈战略，山西省以太原为中心的“太原都市圈”战略。

以财政部门的工作人员为主，其次是人大及其常设机构工作人员，审计机构工作人员，政府研究机构（如市政府研究室）人员以及其他。研究者的特点对于研究形式、研究主题和研究内容的影响非常明显。研究通常采取两种形式，一是以工作中所遇到的问题、困难为导向，以对策为研究目标，二是对实际工作经验或具体做法的概括性陈述。由于研究者特殊身份所限，“研究”重点往往是那些“技术性”多而“政治性”少的议题，以及那些符合国家大政方针精神和一般社会舆论的“应该或不应该”的讨论。与此同时，研究者多以其所在部门的视角或“价值观”为导向，研究受“前设”和“倾见”的影响极为明显。此外，大多数研究都明显缺乏社会科学研究方法的指导，从而使得相关研究即使立足于“真实世界”，也难以使经验事实的分析和总结达到应有的深度，或点到即止，或泛泛而论，研究一般都缺乏系统的理论化努力。

尽管如此，这些既有的研究成果还是为本研究提供了一些有价值的线索以及反思的机会。以下将着重对与本研究问题关系密切的研究进行述评，进而为本研究进一步深化提供参考。

1. 省会城市部门预算改革与预算资金分配过程

2000年以后，有关省会城市公共预算和财政管理的研究主题开始向预算改革集中。相关研究所涉及的内容大多都包括了预算改革的原因分析、改革面临的问题和困难以及相关的对策。

关于为什么要进行部门预算改革，现有文献主要强调两点：其一是与传统政府预算相比，部门预算本身的特点，或者准确地说，是优越性为何；其二是现实中有哪些因素导致部门预算改革势在必行。从预算资金分配的角度来看，部门预算在预算的综合性、时效性、严肃性、透明度等方面较之传统政府预算更优。而在部门预算改革的现实必要性分析中，预算改革前，市本级政府层面上普遍存在的预算资金配置粗放化、预算资金分配权力分散、部门间财政资源分配不平衡、预算过程缺乏透